

Andrzej K. Piasecki

INICJATYWA OBYWATELSKA W PRAKTYCE POLITYCZNEJ III RP

Kwestie terminologii i systematyki

Inicjatywa obywatelska to forma demokracji bezpośredniej polegająca na prawie członków pewnej grupy obywateli do przedłożenia określonemu organowi państwa wniosku, np. projektu ustawy czy Konstytucji. W literaturze przedmiotu pojęcie to występuje zamiennie z inicjatywą ludową¹. W szerokim rozumieniu tej definicji obok inicjatywy konstytucyjnej mieści się także prawo do inicjatywy ustawodawczej, weta ludowego². W węższym ujęciu

inicjatywa obywatelska oznacza uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji polegające na uprawnieniu określonej liczby członków ludu czy narodu do zainicjowania postępowania ustawodawczego³.

Większość definicji dotyczących inicjatywy obywatelskiej sprowadza tę formę demokracji bezpośredniej do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

¹ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19.

² W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 128–129.

³ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i w praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

Jej klasyfikacja obejmuje także uwarunkowania terytorialne (inicjatywa krajowa i lokalna), podmiotowe (inicjatywa konstytucyjna, ustawodawcza), formalne (inicjatywa sformułowana i ogólna), proceduralne (inicjatywa pośrednia, której losy, po jej przedstawieniu, obywatele powierzają decyzji ciała ustawodawczego, oraz bezpośrednia, której realizacja odbywa się w drodze referendum z pominięciem parlamentu). Inicjatywa ze względu na moment podjęcia może mieć charakter pierwotny lub wtórny. Z tą pierwszą ma się do czynienia w sytuacji, gdy nie jest zbliżona pod względem treści do projektów będących już w trakcie realizacji w izbie ustawodawczej⁴.

Institucja inicjatywy obywatelskiej w niektórych państwach europejskich ma już kilkudziesięcioletnią tradycję. Tak jest m.in. w Szwajcarii, Austrii, Hiszpanii, Włoszech. W systemach politycznych tych krajów inicjatywa ludowa dotyczyła zmiany konstytucji, uchwalenia ustawy, przeprowadzenia referendum (konstytucyjnego i zwykłego). Pod tym względem najbogatsze tradycje posiada Szwajcaria. W sprawie zmiany konstytucji tylko do 2003 r. pojawiło się tu 319 inicjatyw (z czego sfinalizowano 12). Spośród państw, które zaczęły budować demokrację po 1989 r. inicjatywa ludowa w sprawie zmiany konstytucji powstała na Litwie, w Słowenii, Rumunii i Macedonii.

W Polsce lokalnej

Implementacja tej formy demokracji bezpośredniej w polskim prawodawstwie nastąpiła w lokalnych wspólnotach. Stosowne zapisy zamieszczono w ustawie o samorządzie gminy z 8 marca 1990 r., a następnie w ustawach o samorządzie powiatu i województwa (1998 r.), a także w ustawie o referendum gminnym (1991 r.) i referendum lokalnym (2000 r.). Ustawy te wprowadziły nie odnoszą się bezpośrednio do inicjatywy obywatelskiej, ale są częścią procedury referendalnej, która jest podejmowana przez tzw. grupy inicjatywne tworzone przez mieszkańców lokalnej wspólnoty.

Referendum obligatoryjne w sprawie odwołania organu może być przeprowadzone wyłącznie z inicjatywy 10 procent wyborców wspólnoty. Podobny próg niezbędny jest do uruchomienia procedury przy referendum fakultatywnym oraz obligatoryjnym referendum w sprawie samoopodatkowania, które dotyczy już tylko gmin. Dwa ostatnie rodzaje referendów lokalnych mogą zostać zainicjowane również przez organy stanowiące.

Kilkunastoletnia praktyka pokazała, że referenda w sprawie samoopodatkowania odbywały się zawsze z inicjatywy władz (rady gminy), natomiast w przypadku referendów fakultatywnych, inicjatywy mieszkańców miały

⁴ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 646–648.

często charakter wystąpienia przeciw konkretnym posunięciom władz. Rady gmin, które nie realizowały inicjatyw referendalnych (przedłożonych im przez grupy inicjatywne) narażały się na ryzyko ostrego konfliktu. Świadczy o tym historia z Chojnowa (woj. legnickie), gdzie z inicjatywy lokalnych działaczy Polskiego Klubu Ekologicznego 5 grudnia 1996 r. przeprowadzono referendum fakultatywne, w którym mieszkańcy wypowiedzieli się przeciwko lokalizacji spalarni śmieci na terenie gminy. Tydzień później grupa inicjatywna zorganizowała drugie referendum, tym razem w sprawie odwołania rady. Było ono skuteczne i gminą zarządzał komisarz⁵.

Inicjatywy referendalne nie wyczerpują jednak zakresu inicjatywy obywatelskiej w polskich wspólnotach samorządowych. W ustawach nie ma ich bezpośredniego wyodrębnienia, a specjalnego przepisu doczekała się np. inna forma demokracji bezpośredniej, jaką są konsultacje społeczne, niemniej oczywiste jest, że ustawy nie zabraniają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej do swoich statutów. Takie przypadki nie należą do wyjątków. We Wrocławiu projekt uchwały z inicjatywy mieszkańców musi zostać podpisany przez 3 tys. wyborców, w innych miastach jest to np. w Przemyślu 1000, w Otwocku 500, w Szczecinie 400, 300 w Radlinie, 200 w Głuszycy, 150 w Toruniu, w Chełmży 100, w Puszczykowie i w Dzierżonowie 50. W gminach wiejskich progi te są również zróżnicowane: w gminie Babice wymagano 250 podpisów, w Tyszowcach 50, w Głowczycach 5 proc. W innych gminach (Tolkmicko, Ropa) statuty nie określają takich progów, ale wymieniają np. obok instytucji, organizacji społecznych, politycznych, zawodowych, samorządowych i stowarzyszeń, inne „zorganizowane grupy”. Według szacunkowych obliczeń na 2 820 samorządowych jednostek (gmin, powiatów, województw) w około stu gminach statuty zawierają wspomniany przepis⁶.

Tematyka uchwał podejmowanych z inicjatywy obywatelskiej jest różnorodna. Dotyczy spraw terenowych (np. zwiększenie liczby punktów sprzedaży alkoholu) lub środowiskowych (wystąpienie prezydenta miasta do urzędu skarbowego w sprawie podatku spadkowego od dziedziczonych kamienic z lokatorami czy prywatyzacji gruntu). Mieszkańcy rzadko jednak korzystają z przysługującego im prawa, a ich projekty uchwał nie zawsze uzyskują aprobatę rad (odrzucono np. propozycję nadania herbu jednemu z toruńskich osiedli)⁷.

⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z debaty sejmowej, 26 czerwca 1997 r., Archiwum, www.sejm.gov.pl*; zob. także: „Wspólnota” 1993, nr 37, s. 14.

⁶ Dane szacunkowe oparte na ankiecie przeprowadzonej przez autora w 2007 r. i skierowanej do wszystkich polskich jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ I. Walencik, *Mieszkańcy proponują, rady przyjmują*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 297; M. Kosiarski, *Radni już nie ignorują głosu mieszkańców*, „Rzeczpospolita” 2007, nr 225.

Po przelomie (1989–1997)

Nowelizacje Konstytucji RP po 1989 r. oraz mała konstytucja umożliwiały dalsze ustawowe określenie elementów demokracji bezpośredniej. Ostatecznie udało się to zrealizować jedynie w odniesieniu do ustawy o referendum z 29 czerwca 1995 r. Dawała ona inicjatywę w sprawie referendum Sejmowi, Senatowi, rządowi, prezydentowi oraz grupie obywateli (500 tys. osób). Referendum z inicjatywy grupy obywateli nie mogło dotyczyć wydatków i dochodów oraz obronności państwa, a także amnestii. Sejm mógł też odrzucić wniosek o przeprowadzenie referendum z inicjatywy obywatelskiej (art. 16 ustawy)⁸.

Odniesienia do inicjatywy obywatelskiej znaleźć też można w ustawie z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Nowelizacja tej ustawy z 22 kwietnia 1994 r., zgłoszona z inicjatywy klubu parlamentarnego SLD, przyznała prawo inicjatywy konstytucyjnej grupie obywateli, która dla swojego projektu musiałaby uzyskać poparcie co najmniej 500 tys. wyborców. Była to próba politycznej odpowiedzi na zarzuty niereprezentatywności Sejmu II kadencji, który przygotowywał się do uchwalenia Konstytucji. Wyniki wyborów z 1993 r. i przepisy ordynacji wyborczej spowodowały, że ponad 30 proc. głosów oddanych zostało wówczas na partie, które nie przekroczyły tzw. progu wyborczego, w związku z powyższym ta część wyborców nie miała swych przedstawicieli w Sejmie⁹. Podobną inicjatywę umożliwiającą grupie obywateli (100 tys.) wniesienie projektu Konstytucji złożył prezydent Lech Wałęsa. Projekt zakładał, że jeśli Konstytucja przepadnie w referendum zatwierdzającym, Sejm ulegnie rozwiązaniu. Prezydencki projekt został odrzucony przez większość sejmową na wniosek Unii Pracy.

Po przyjętej przez Sejm nowelizacji niewiele już było czasu (termin upływał 5 września 1994 r.) na realizację inicjatywy obywatelskiej w zakresie obywatelskiego projektu Konstytucji. Wymaganych 500 tys. podpisów wyborców nie zdołali zebrać działacze Unii Polityki Realnej oraz środowiska ekologów. Udało się to jedynie NSZZ „Solidarność”. Komisja Krajowa związku 22 czerwca 1994 r. opracowała i przyjęła projekt Konstytucji RP, a następnie związkowe struktury zorganizowały ogólnopolską akcję obywatelskiego poparcia dla tej inicjatywy. Przychylną postawę wobec tej akcji zajęli niektórzy biskupi (w tym sam prymas), dzięki czemu możliwe było zbieranie podpisów pod kościołami. Ostatecznie w pierwszych dniach września przewodniczący „Solidarności” złożył projekt obywatelski podpisany przez 960 tys. uprawnionych¹⁰. W pracach Komisji Konstytucyjnej miał on być traktowany na równi z innymi projektami, choć władze NSZZ „Solidarność” domagały się (m.in. w związku z zebraniem blisko miliona podpisów) przyznania odrębnego statusu dla tego projektu. Większość pozaparlamentarnej opozycji uważała, że projekt obywatelski może stanowić al-

⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 26, poz. 8.

⁹ T. Kusyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie*, Poznań 2003, s. 18.

¹⁰ A. Nowakowska, A. Domosławski, *Milion podpisów*, „Gazeta Wyborcza” 1994, nr 207.

ternatywę dla ostatecznej wersji projektu Konstytucji RP, który został wypracowany w Komisji Konstytucyjnej. W takiej sytuacji obywatele mogliby w referendum głosować nad równoległymi projektami. Przeciwnicy takiego rozwiązania wskazywali, że byłoby to nadużycie konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej; argumentowali, że „przedłożenie projektu obywatelskiego pod referendum z pominięciem procedury ustawodawczej podważałoby samą istotę demokracji parlamentarnej”¹¹.

W świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Większość projektów dotyczących inicjatywy została przedstawiona Zgromadzeniu Narodowemu podczas prac nad ustawą zasadniczą. Takie rozwiązanie uwzględniał projekt prezydencki, Senatu, KPN, PSL, SLD, UP oraz projekt obywatelski przygotowany przez NSZZ „Solidarność”. Różniły się one pod względem liczby podpisów, jakie były wymagane do skutecznego wniesienia i uruchomienia trybu ustawodawczego dla projektu (od 50 tys. do 500 tys.)¹².

Ostatecznie w przyjętej wersji ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. poszerzała dotychczasowy krąg podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. Prócz posłów, prezydenta, Senatu i Rady Ministrów, artykuł 118 ust. 2 Konstytucji stwierdzał, że

inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa¹³.

W ten sposób Konstytucja RP określała główne cechy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, które miały dać podstawę do uchwalenia ustawy wykonawczej. Przyznanie zbiorowemu podmiotowi kompetencji do inicjowania postępowania ustawodawczego mogło świadczyć o przyjętym przez ustawodawcę „kierunku uspołeczniania procesu tworzenia prawa”¹⁴. Konstytucja różnicowała zbiorowe prawo inicjatywy ustawodawczej od prawa petycji (art. 63), które może być wniesione przez pojedynczych obywateli. Również sama procedura i skutek, jaki pociąga za sobą realizacja obydwu obywatelskich uprawnień, są odmienne¹⁵.

Komentując przepis Konstytucji RP na temat inicjatywy obywatelskiej eksperci wskazywali konieczność jej sformalizowania. Ustawodawca zakładał,

¹¹ W. Osiatyński, *Czyja Konstytucja?*, „Gazeta Wyborcza” 1997, nr 38.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 110.

¹³ Art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁴ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 198.

¹⁵ A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 32.

że przedstawiony przez obywateli projekt, poparty wymaganą liczbą podpisów, powinien odpowiadać zasadom ustawy regulującej tryb wykonywania ustawodawczej inicjatywy obywateli oraz (podobnie jak projekty wniesione przez pozostałe podmioty inicjatywne) wymogom Konstytucji RP i regulaminowi Sejmu¹⁶. Wskazywano też standardowe progi dla tej inicjatywy, były to: pełnoletniość obywatela udzielającego jej poparcia i liczba podpisów. Ta ostatnia wielkość nie była barierą trudną do pokonania, biorąc pod uwagę liczbę uprawnionych do głosowania. 100 tys. popierających inicjatywę to było ok. 3,5 proc. potencjalnych uczestników powszechnego głosowania. Również w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach, w których inicjatywa ustawodawcza obywateli znalazła zastosowanie, liczba ta kształtuje się stosunkowo korzystnie, co sprawia, że pod tym względem podjęte przez polskiego ustawodawcę wymogi są dosyć liberalne¹⁷.

Konstytucja RP zakładała wprowadzić równouprawnienie wszystkich podmiotów, ale niektórym z nich przyznała szczególne kompetencje w określonych sferach. Tym samym oznaczało to, że są sprawy, w których nadanie biegu ustawodawczego nie może odbywać się przy pomocy inicjatywy obywatelskiej. Określał to art. 221, przyznający wyłącznie Radzie Ministrów inicjatywę ustawodawczą w zakresie: ustawy budżetowej i ustaw do niej zbliżonych¹⁸. Podobne zawężenie inicjatorów ustawy dotyczyło zmian Konstytucji RP (jedna piąta ustawowej liczby posłów, Senat, Prezydent RP).

Konstytucjonaliści zgodnie interpretowali również ograniczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej odmawiając tej instytucji prawa do uczestnictwa w procesie kształtowania stosunków państwa polskiego z Kościołami innymi niż katolicki, działającymi na obszarze RP. Wskazywano, że ustawowe uregulowanie może nastąpić tu dopiero po zawarciu umów przedmiotowych pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościołów. W ich rezultacie i na ich podstawie może dojść następnie do uchwalenia ustawy konserwującej zawarte wcześniej wzajemne ustalenia. W całym procesie nie byłoby zatem miejsca dla obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁹.

Sejmowa debata nad projektem ustawy

W debacie sejmowej nad przygotowaniem ustawy o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zostały zgłoszone trzy projekty: Klubu Parlamentar-

¹⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 651.

¹⁷ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 51.

¹⁸ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

¹⁹ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 652.

nego PSL, Klubu Parlamentarnego SLD i posłów AWS. Różniły się one przede wszystkim stopniem sformalizowania trybu wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Projekty AWS i PSL miały charakter ramowy, natomiast projekt SLD zawierał więcej regulacji szczegółowych²⁰.

W wystąpieniach posłowie zgadzali się co do szybkiego uchwalenia trybu implementacji art. 118 ust. 2 Konstytucji RP i wskazywali na umocnienie tą drogą społeczeństwa obywatelskiego. Jerzy Gwiżdż (AWS) podkreślał, że „tam, gdzie opinia publiczna nie jest zorganizowana, tam po prostu nie ma demokracji”, a Jan Olszewski (AWS) ostrzegał przed niebezpieczeństwem wynikającym z rozmiłowania się mentalności elit politycznych i postaw tzw. zwykłych obywateli: „wypełnianie tego rozzewu, jego ograniczenie [...] to sprawa dla przyszłości systemu demokratycznego w Polsce”²¹.

Mimo istnienia w Sejmie woli politycznej dotyczącej przyjęcia ustawy, posłowie podnosili też różnice w projektach. Chodziło m.in. o kwestie pozyskiwania podpisów. Kluby AWS i SLD sugerowały zastosowanie rozwiązań zawartych w zapisach ordynacji, w projekcie PSL wspomniano o „zwyczajowo przyjętym sposobie zbierania podpisów”. Odmienne też określano sposób powoływania oraz status komitetu inicjującego zbieranie podpisów pod obywatelskim projektem ustawy. Projekt AWS i SLD zakładał obligatoryjne powołanie takiego komitetu, podczas gdy PSL proponował rozwiązanie fakultatywne. Kontrowersje pojawiły się także w związku z procedurą postępowania odwoławczego wniesionego przez obywateli w przypadku odmownej decyzji marszałka o nadaniu projektowi biegu ustawodawczego, a zwłaszcza ustalenia podmiotu, który taką skargę powinien rozpatrywać. Kluby PSL i SLD proponowały Sąd Najwyższy, zaś AWS Trybunał Konstytucyjny, ponieważ (jak twierdził przedstawiciel klubu prawicy) taka decyzja marszałka naruszałaby „prawo konstytucyjne do inicjatywy ustawodawczej”. Replikujący poseł SLD ostrzegał, że „trybunał rozpatruje ustawy często po kilku miesiącach nieraz po kilkunastu miesiącach”, a tymczasem takie rozwiązanie mogłoby okazać się zbyt czasochłonne i tym samym niekorzystne dla obywateli.

Poza stroną formalną posłów poróżniły też kwestie ograniczeń przedmiotowych zawartych w projekcie SLD, w którym zastrzeżono, że inicjatywa nie może dotyczyć sprawy zmiany Konstytucji RP, budżetu państwa, podatków i innych danin publicznych, zaciągania długu publicznego, udzielania gwarancji finansowych przez państwo oraz ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej. Poseł AWS wskazywał, że wykluczenia takie wynikają z samego tekstu Konstytucji RP, a ustawa powinna dotyczyć tylko trybu postępowania w sprawie wykonywania ustawodawczej inicjatywy obywateli.

Ostatecznie przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych poparli wszystkie trzy projekty, wnosząc o przekazanie ich do komisji. Natomiast przed-

²⁰ Druki sejmowe nr 225, 226, 253, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

²¹ *Sprawozdanie stenograficzne debaty poselskiej w dniu 1 kwietnia 1998 r.*, *ibidem*.

stawiciel rządu zarzucił wersji przygotowanej przez ludowców niedookreślenie trybu powołania komitetu i nieprecyzyjny sposób zbierania podpisów, a w projekcie SLD skrytykował ograniczenie terminu ponownego wniesienia inicjatywy w tej samej sprawie oraz wspomniane już ograniczenia przedmiotowe²². Wniosekował o odrzucenie projektów i zapowiedział rychłe przedstawienie rządowego projektu ustawy wykonawczej do art. 118 ust. 2 Konstytucji RP.

Wystąpienie przedstawiciela rządu wywołało krytykę posłów oraz wyjaśnienia złożone przez posłów wnioskodawców. Marszałek, w celu rozpoznania sprawy, po zasięgnięciu opinii prezydium Sejmu i wobec braku sprzeciwu, skierował omówione projekty do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Zapowiedziany w debacie rządowy projekt został wniesiony ponad pół roku po rozpoczęciu prac podkomisji. Jego pierwsze czytanie odbyło się na wspólnym posiedzeniu obu komisji 15 grudnia 1998 r. Członkowie komisji (Marek Markiewicz z AWS, Jerzy Madej z UW i Kazimierz Działocha z SLD) skrytykowali projekt rządowy m.in. za konieczność publikacji tekstu obywatelskiego projektu w co najmniej trzech dziennikach o zasięgu ogólnokrajowym, co zwiększało koszty organizatora inicjatywy²³. Posłowie wskazywali także brak jednoznacznego określenia terminu, w którym po zadośćuczynieniu wymogom formalnym, projekt trafiłby do pierwszego czytania. W głosowaniu członkowie Komisji odrzucili projekt rządowy, choć na dalszym etapie prac nad tekstem zastosowano niektóre rozwiązania zaproponowane w wersji rządowej (m.in. przepis o obowiązku rozliczenia wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej).

W drugim czytaniu projektu, przeprowadzonym 9 kwietnia 1999 r., uregulowano m.in. tryb zbierania podpisów, warunki ich weryfikacji, sposób tworzenia komitetu wyposażonego w osobowość prawną, gwarancję pierwszego czytania projektu w okresie trzech miesięcy od złożenia, wykluczenie dyskontynuacji oraz zasadę reprezentowania w Sejmie komitetu inicjującego przez przedstawiciela. Uszczegółowiony został również tryb prowadzenia promocji oraz sposób finansowych rozliczeń komitetu inicjującego. Nadal jednak dyskutowano nad kwestią podmiotu rozstrzygającego w postępowaniu odwoławczym od decyzji marszałka. W podsumowaniu poseł sprawozdawca Zbigniew Wawak (AWS) podkreślił główne prawo inicjatywy obywatelskiej, wyrażające się w tym, że Sejm będzie musiał rozpatrzyć ludowy projekt w pierwszym czytaniu. Jego odrzucenie może pociągnąć za sobą „daleko idące skutki społeczne i polityczne”, ale jednocześnie przypomniał, że to Sejm posiada suwerenne prawo stanowienia ustaw, dlatego

²² Eksperci wykazywali brakujące elementy, w postaci określenia trybu usuwania braków formalnych w projekcie oraz skutków ich nieusunięcia w oznaczonym terminie, czy też konieczności określenia praw i obowiązków pełnomocników wnioskodawców. Chodziło o ich zdolność do ingerencji w treść projektu, w ciągu postępowania ustawodawczego oraz ewentualnie uprawnienie do wycofania całego projektu.

²³ *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości, w dniu 15 grudnia 1998 r.*, Druki sejmowe nr 225, 226, 253, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

inicjatywa ustawodawcza obywateli „w trakcie prac parlamentarnych będzie traktowana tak samo jak każda inna inicjatywa rządowa, komisyjna, poselska”²⁴. Poseł wniósł także poprawkę sugerowaną podczas posiedzenia komisji, dotyczącą uniemożliwienia rozstrzygnięcia przez Sejm odwołań od decyzji marszałka, po czym projekt ponownie skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Debaty sejmowe nad projektem odzwierciedlały dylemat ustawodawcy widoczny w całej procedurze tej specyficznej ustawy. Z jednej strony chodziło o zapewnienie obywatelom realnej możliwości inicjowania na forum parlamentu problemów oraz ich rozwiązań. Z drugiej nie można było dopuścić do destabilizacji prac parlamentu lub, co gorsza, do podważenia jego pozycji jako suwerennego podmiotu prawodawczego.

Przyjęcie ustawy i jej najważniejsze postanowienia

Trzecie czytanie projektu ustawy o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej oraz głosowanie odbyło się 7 maja 1999 r. W głosowaniu uczestniczyło 399 posłów, za przyjęciem ustawy było 393, przeciw 5, jeden poseł wstrzymał się od głosu. 24 czerwca debatowano nad poprawkami Senatu, a od 23 lipca 1999 r. ustawa nabrała mocy prawnej.

Ustawa składa się z 21 artykułów, reguluje tryb, w jakim 100 tys. polskich wyborców może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą, podpisując się pod projektem. Ustawa nie wyklucza możliwości równoczesnego wniesienia innego projektu w tej samej sprawie, a także z inicjatywy obywateli. Prace nad obywatelskimi projektami nie podlegają dyskontynuacji w chwili zakończenia kadencji Sejmu (również przedterminowej). Sejm kolejnej kadencji jest zobowiązany przeprowadzić pierwsze czytanie takiego projektu w ciągu sześciu miesięcy od swego inauguracyjnego posiedzenia. Jednak w interpretacjach tego fragmentu ustawy eksperci zgodnie podkreślali, że wyłączenie obywatelskiego projektu spod dyskontynuacji rozciąga się tylko na dwie kolejne kadencje Sejmu, licząc jako pierwszą tę, od której dany projekt został wniesiony²⁵.

Ustawa przewiduje, że na Komitecie Inicjującym spoczywa obowiązek przygotowania projektu ustawy, jego rozpowszechnienie, organizacja kampanii promocyjnej i zorganizowanie zbierania podpisów. Deklarację powołującą komitet musi podpisać 15 osób, które następnie mają obowiązek powołać pełnomocnika działającego w imieniu i na rzecz komitetu. Oficjalne zawiadomienie

²⁴ *Sprawozdanie stenograficzne posiedzenia w dniu 9 kwietnia 1999 r., Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

²⁵ J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szmyt, M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.

marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu ma być poprzedzone zebraniem co najmniej tysiąca podpisów wyborców popierających projekt. W przypadku uchybień formalnych marszałek może zwrócić projekt pełnomocnikowi, dając 14 dni na usunięcie braków. Spory, w ciągu 30 dni, rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Po wypełnieniu tych formalności komitet nabiera osobowości prawnej poprzez ogłoszenie inicjatywy w ogólnopolskim dzienniku. Dalsze prowadzenie kampanii promocyjnej odbywa się na zasadach określonych w ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Podpisy muszą być zbierane na kartach według wzoru (z nazwą komitetu i tytułem projektu). Uprawniony do głosowania obywatel, oprócz podpisu, powinien podać imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL. Składający podpis nie może się z niego wycofać, powinien mieć też możliwość zapoznania się z projektem ustawy. Dalsza procedura obejmuje złożenie projektu z wykazem 100 tys. podpisów u marszałka Sejmu w ciągu trzech miesięcy od dnia postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, po czym marszałek kieruje go do pierwszego czytania w Sejmie. Może odmówić nadania projektowi biegu ustawodawczego tylko wtedy, gdy stwierdzi zmiany w treści projektu. Ewentualny spór w tej sprawie rozstrzyga Sąd Najwyższy²⁶. Weryfikacją podpisów zajmuje się PKW (z inicjatywy marszałka). W toku prac legislacyjnych może uczestniczyć pełnomocnik komitetu.

Ustawa reguluje również sposób jawnego finansowania całej akcji przez komitet. Zakazano pozyskiwania środków z budżetu państwa, państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw (również z udziałem Skarbu Państwa). Dotyczy to także jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych. Nie wolno pozyskiwać funduszy od cudzoziemców i innych podmiotów zagranicznych. Za rozliczenie odpowiada pełnomocnik komitetu, który w ciągu trzech miesięcy od wniesienia projektu musi przedstawić ministrowi finansów sprawozdanie, a także opublikować je w ogólnopolskim dzienniku. Niedopełnienie tych obowiązków oraz ewentualne zamieszczanie w sprawozdaniu nieprawdziwych danych grozi grzywną lub pozbawieniem wolności do lat trzech. Cała zaś procedura realizacji inicjatywy ustawodawczej jest chroniona prawem od negatywnego wpływu osób trzecich pod groźbą kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Komitet ulega rozwiązaniu po trzech miesiącach od zakończenia postępowania ustawodawczego nad projektem lub po tym samym terminie od odmownej decyzji marszałka lub wyroku Sądu Najwyższego w tej sprawie. Komitet ulega również rozwiązaniu po trzech miesiącach jeśli nie dotrzymał terminu, do którego zobowiązany był przedstawić komplet podpisów z poparciem²⁷.

²⁶ S. Lisicka, *System polityczny RP*, Wrocław 2005, s. 73.

²⁷ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 192.

Uchwalone projekty ustaw obywatelskich

a) Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju

Projekt wpłynął do Sejmu 4 października 1999 r.²⁸ Był to wyraz protestu zorganizowanego przez środowiska leśników przeciwko rządowym projektom reprivatyzacji lasów państwowych. Inicjatorami byli przedstawiciele związków zawodowych i stowarzyszeń ekologicznych. Proponowali zachowanie państwowego nadzoru nad lasami, choć nie negowali praw do odszkodowań dla byłych właścicieli²⁹. Pod projektem zebrano ponad 130 tys. podpisów. W jego treści znalazły się kwestie strategicznych zasobów naturalnych: kopalń, parków narodowych, obszarów wód należących do Skarbu Państwa. Domagano się zachowania ich narodowego charakteru, a ewentualne roszczenia byłych właścicieli miały być pokrywane ze Skarbu Państwa. W pracach nad projektem uczestniczyli członkowie Komisji Rolnictwa Rozwoju Wsi, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a także Komisji Skarbu Państwa oraz Uwłaszczenia i Prywatyzacji. Uchwalenie ostatecznej ustawy nastąpiło 6 lipca 2001 r., w wersji uwzględniającej podstawowe kwestie projektodawców.

b) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela

Projekt wpłynął 12 marca 2001 r. Inicjatorami byli działacze Związku Nauczycielstwa Polskiego. Związkowcy domagali się centralnego sposobu ustalania płac oraz zmian zasad kształtowania wynagrodzeń nauczycieli, ponieważ scedowanie tych obowiązków na władze samorządowe wywołało duże rozbieżności płacowe. Nauczyciele proponowali przywrócenia minimalnej stawki zasadniczej (75 proc. średniej pensji w oświacie). Nowelizacja Karty Nauczyciela została uchwalona 24 sierpnia 2001 r. Ustalane przez ministra edukacji narodowej wynagrodzenia nauczycieli miały być finansowane z części oświatowej subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się więc, że w wyniku podjętej inicjatywy obywatelskiej środowisko nauczycieli osiągnęło główny zakładany cel³⁰.

c) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw

Inicjatywa dotyczyła zniesienia zakazu przywozu odzieży używanej z zagranicy. Taki zakaz groził utratą miejsc pracy tysięcy polskich pracowników zatrudnionych w sortowniach sprowadzanej odzieży³¹. Wszystkie kluby poparły

²⁸ Druk nr 1455, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

²⁹ E. Siedlecka, *Lasy obywatelskie*, „Gazeta Wyborcza” 1999, nr 270.

³⁰ A. Nowakowska, *Obciążanie na dwie strony*, „Gazeta Wyborcza” 2001, nr 191.

³¹ H. Fedorowicz, *Lumpeksy uratowane*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 168.

ten projekt i w lipcu 2002 r., tj. miesiąc po przekazaniu projektu do marszałka, ustawa została uchwalona.

d) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu

Z inicjatywy NSZZ „Solidarność” projekt wpłynął do Sejmu 29 kwietnia 2003 r. Związkowcy domagali się przywrócenia zasiłków przedemerytalnych na zasadach obowiązujących do 2001 r. w związku z pracami nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o zatrudnieniu, zmierzającym do zaostrzenia przepisów. Prace parlamentarne trwały rok i zakończyły się w kwietniu 2004 r. przyjęciem ustawy o świadczeniach emerytalnych. Nie przywrócono zasiłków przedemerytalnych, potwierdzając jedynie prawo do takich zasiłków osobom, które nabyły je przed 2002 r. Pozostałe przepisy nowej ustawy w pewnym stopniu uwzględniały postulaty inicjatorów obywatelskiego projektu, choć nie powrócono w niej do zasiłków przedemerytalnych.

e) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych

Projekt wpłynął do Sejmu w sierpniu 2003 r. i dotyczył nowelizacji kilku ustaw w obrębie prawa farmaceutycznego i izb aptekarskich w celu ograniczenia możliwości tworzenia sieci aptek. Inicjujący akcję aptekarze i inni przedstawiciele branży farmaceutycznej obawiali się konkurencji zachodnich firm po wstąpieniu Polski do UE. Projekt poparło 200 tys. wyborców. Ustawę uchwalono w kwietniu 2004 r. Zakazywała ona posiadania więcej niż 1 proc. aptek w danym województwie, ale interpretacja tej ustawy przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w praktyce sprzyjała tworzeniu sieci³².

f) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Projekt wpłynął do Sejmu w lutym 2005 r. z inicjatywy działaczy górniczej „Solidarności”, którzy dążyli do utrzymania dotychczasowych zasad emerytalnych³³. Po pierwszym czytaniu w kwietniu 2005 r. projekt, wraz z projektami o podobnej tematyce wniesionymi wcześniej przez związkowych posłów, trafił do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W związku ze zbliżającym się końcem kadencji Sejmu, marszałek zdecydował o zaniechaniu dalszych prac nad problemem wcześniejszych emerytur, co z kolei wywołało protesty górników. Pod

³² M. Przybylski, *Administracyjne ograniczenia dla molochów*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 158; idem, *Chcieli dobrze, ale wyszło inaczej*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 173.

³³ A. Nowakowska, *Emerytury pójda w górę*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 138; M. Adamowska, *Ustawa po bitwie*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 175.

takim naciskiem Sejm uchwalił ustawę, w myśl której tylko górnicy zachowali bezterminowe prawo do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Inne grupy zawodowe pracujące w warunkach szczególnych lub szkodliwych miały zachować ten przywilej do 2008 r.

g) Obywatelski projekt ustawy o Funduszu Alimentacyjnym

W listopadzie 2004 r. stowarzyszenie Zagrożeń Likwidacją Funduszu Alimentacyjnego przekazało projekt ustawy będący odpowiedzią na likwidację Funduszu z 1 maja 2004 r. Projekt podpisany przez 300 tys. uprawnionych w Sejmie skierowany został do prac w komisjach. Jednocześnie trwały prace nad rządowym projektem ustawy, którego propozycje nie były zgodne z oczekiwaniami samotnych matek. W Sejmie V kadencji zwolennicy obywatelskiego projektu mogli liczyć na poparcie posłów rządzącej koalicji, a także małżonki prezydenta RP³⁴. Pierwsze czytanie projektu odbyło się 24 marca 2006 r., po czym odesłany został do prac w komisjach. Podobną decyzją zakończyło się drugie czytanie przeprowadzone w Sejmie 5 września 2007 r. Dwa dni później projekt został przegłosowany (333:8:75), Senat nie wniósł poprawek, a prezydent ustawę podpisał. Dysponentem funduszu zostały gminy, które miały weryfikować zasadność wypłat. Ustawa nie przewidywała nowych podstaw do wypłacania świadczeń. Kładziono w niej akcent na dochodzenie alimentów od członków rodziny.

Projekty zgłoszone ale niewniesione, wygasłe lub odrzucone (do 2005 r.)

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, poparty przez 300 tys. obywateli, wpłynął do Sejmu 8 marca 2001 r. Inicjatorom chodziło o zmianę niekorzystnych zasad waloryzacji rent i emerytur. Po pierwszym czytaniu ustawy (w maju 2001 r.) negatywną opinię wobec projektu przedstawił reprezentant rządu, wskazując na możliwość naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Sejm zdecydował o odesłaniu projektu do prac w komisjach skąd w niezmiennym stanie trafił ponownie do pierwszego czytania 4 kwietnia 2002 r. I znów został odesłany do komisji gdzie doczekał momentu ostatecznego wygaśnięcia³⁵.

Obywatelski projekt ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach przekazu był rzadkim przypadkiem oddolnej inicjatywy wywołanej obawami dwóch matek z Przemyśla, przekonanych o negatywnym wpływie niektórych

³⁴ N. Waloch, *Samotnych rodziców wspiera Maria Kaczyńska*, „Gazeta Wyborcza” (Toruń) 2006, nr 103.

³⁵ *Sprawozdanie stenograficzne posiedzenia nr 109 z 22.05.2001, Archiwum. Prace Sejmu*, www.sejm.gov.pl.

materiałów medialnych. Poparcie przedstawicieli Kościoła katolickiego, lokalnych mediów i stowarzyszeń pomogło w promocji akcji. Po zebraniu 160 tys. podpisów projekt trafił do Sejmu 14 sierpnia 2001 r., jednak w związku z końcem kadencji Sejmu, do pierwszego czytania doszło dopiero w styczniu 2002 r. W debacie sejmowej dominowały głosy wspierające argumentację inicjatorów akcji. W podobnym tonie wyrażona była opinia Rzecznika Praw Obywatelskich, który stwierdził, że dotychczasowe prawne środki ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją są w praktyce mało skuteczne. Odmienne stanowisko zajął poseł Piotr Gadzinowski (SLD), zarzucając inicjatorom brak precyzji i kryptocenzurę. Projekt odesłano do prac komisyjnych. Ostatecznie projekt nie został uchwalony, gdyż punktem spornym okazała się kwestia powołania organu zajmującego się oceną zawartości materiałów medialnych pod kątem ich nasycenia treściami demoralizującymi. Jednak jego zapisy stały się podstawą prac nad poselskim projektem podobnej ustawy³⁶.

Obywatelski projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej powstał z inicjatywy działaczy Unii Wolności, którzy dzięki poparciu struktur partii i mediów zebrali 200 tys. podpisów i 15 grudnia 2000 r. przekazali projekt do Sejmu. Zakładał on powołanie fundacji mającej na celu wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z niezamożnych rodzin i terenów wiejskich. Środki miały pochodzić z prywatyzacji majątku narodowego, a konkretnie z „rezerwy na cele uwłaszczenia”³⁷. Jednak w debacie sejmowej pojawiły się wątpliwości dotyczące rozbudowanej struktury Fundacji i projekt ten, wraz z poselskimi projektami o podobnej tematyce, przekazano do prac w komisjach. W rezultacie powstał projekt w dużej mierze zbieżny z rozwiązaniami zawartymi w projekcie obywatelskim. Po drugim czytaniu komisje poważnie go zmieniły, rezygnując z odrębnej Fundacji i ograniczając się do utworzenia zwykłego funduszu³⁸. Ostatecznie nawet tak okrojona ustawa o powszechnym Funduszu Stypendialnym, uchwalona przez Sejm 27 lipca 2001 r., została przez Senat odrzucona, co oznaczało przekreślenie obywatelskiej inicjatywy w tej sprawie.

Wyżej wymienione projekty to zaledwie kilka procent ogólnej liczby inicjatyw obywatelskich zorganizowanych po uchwaleniu ustawy. Do połowy 2005 r. do Kancelarii Marszałka Sejmu wpłynęło 55 zawiadomień o utworzeniu obywatelskich komitetów. Dziesięć spośród nich nie spełniło wymogów formalnych, pozostałe 46 przystąpiło do akcji promocyjnej i zbiórki podpisów. 26 z nich nie zdołało dopełnić tego warunku przed upływem terminu. W pozostałych 20 przypadkach przedstawiciele komitetów stawili się u marszałka z projektem i podpisami, ale weryfikacja podpisów spowodowała dalsze eliminacje.

³⁶ L. Zalewska, *Przeciw zabijaniu w mediach*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 56; tam także: J. Murawski, *Partyjne poprawianie wolności*, nr 87.

³⁷ Ż. Semprich, *Ja cię uczyć każe*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 8.

³⁸ Druk nr 3162-A, *Archiwum, Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

Ostatecznie projekty 16 komitetów uznano za spełniające wszystkie warunki formalne³⁹.

W grupie zakwestionowanych inicjatyw znalazł się także projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie innych ustaw. Inicjatorem było środowisko lekarskie, domagające się podwyższenia stawki zdrowotnej, wprowadzenia dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych oraz ponoszenie przez pacjentów części kosztów leczenia⁴⁰. Podobny los spotkał projekt zainicjowany na początku 2000 r. przez członków opolskiego samorządu rolniczego, którzy domagali się zwrotu podatku akcyzowego od paliwa rolniczego⁴¹. W tym samym czasie członkowie Polskiej Organizacji Osób Niepełnosprawnych zainicjowali akcję w sprawie projektu ustawy przywracającej ulgi podatkowe dla zakładów pracy chronionej⁴².

Na przełomie 2000 i 2001 r. zainicjowano akcję zmierzającą do zniesienia listy krajowej w wyborach do Sejmu. Mimo zebrania zaledwie 40 tys. podpisów, inicjatorzy mogli uważać, że osiągnęli sukces, gdyż w nowej ordynacji wyborczej uwzględniono ten postulat⁴³. W 2001 r. śląskie Stowarzyszenie Kupców „Lewiatan” zainicjowało zbieranie podpisów pod projektem ustawy o handlowych obiektach wielkoprzemysłowych, domagając się ograniczeń w powstawaniu supermarketów⁴⁴. Kolejną inicjatywą, której zabrakło wystarczającego poparcia wyborców, był projekt zgłoszony przez działaczy Niezależnego Zrzeszenia Studentów, którzy domagali się wprowadzenia ulg na przejazdy dla studentów. Podobny los spotkał w 2002 r. właścicieli i najemców kamienic inicjujących projekt ustawy o zaostrzeniu przepisów w sprawie eksmisji i czynszów⁴⁵. W 2003 r. nie udało się zebrać wymaganej liczby podpisów pod projektem ustawy o zmianie ordynacji podatkowej (mimo poparcia Krajowej Rady Doradców Podatkowych)⁴⁶, a w 2004 r. identyczny finał miała inicjatywa toruńskich działaczy Centrum im. A. Smitha, zmierzająca do naprawy finansów publicznych i zmniejszenia bezrobocia⁴⁷. Bezskutecznie zakończyła się również inicjatywa z przełomu 2004/2005 r., podjęta przez wrocławską Unię Wolności i Dolnośląskie Stowarzyszenie Właścicieli Mieszkań, dotycząca przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁴⁸.

³⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 228–229.

⁴⁰ *Lekarze apelują o weto*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 21.

⁴¹ *Akcyzę w swoje ręce*, „Gazeta Wyborcza” (Opole) 2000, nr 6.

⁴² *Zatrzaśnięte wrota sezamu*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 46.

⁴³ J. Pilczyński, *Wola wyborcy czy partii*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 48.

⁴⁴ *Podpisy przeciwko supermarketom*, „Gazeta Wyborcza” (Opole) 2001, nr 75.

⁴⁵ R. Krupa, *Ułatwić eksmisję, podwyższyć czynsze*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 100.

⁴⁶ A. Grabowska, *Doradcy proponują zmianę w ordynacji*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 236.

⁴⁷ *Kolejne pomysły na reformę*, „Gazeta Wyborcza” (Toruń) 2004, nr 89.

⁴⁸ M. Miśkiewicz, *Czas na własność*, „Gazeta Wyborcza”, Wrocław 2004, nr 293.

Projekty obywatelskie w Sejmie V kadencji (2005–2007)

W Sejmie V kadencji znajdowało się osiem obywatelskich projektów ustaw. Siedem z nich zostało wniesionych jeszcze w Sejmie poprzedniej kadencji i nie do czekało się samodzielnej pełnej realizacji w postaci konkretnej ustawy. Były to:

- 1) Obywatelski projekt ustawy – Kodeks karny,
- 2) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej,
- 3) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,
- 4) Obywatelski projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej,
- 5) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług,
- 6) Obywatelski projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA,
- 7) Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Sześć pierwszych projektów zostało zgłoszonych w kadencji 2001–2005. Projekt zmiany ustawy Kodeks karny, wniesiony 11 lipca 2002 r., był tożsamy z projektem posłów PiS, a komitet inicjatywy reprezentował Lech Kaczyński. Generalną przesłanką projektu było zaostrenie kar. Skierowany po pierwszym czytaniu do komisji wrócił już do porządku obrad Sejmu nowej kadencji. Po dyskusji plenarnej posłowie zdecydowali o ponownym przekazaniu projektu do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacyjnych.

Podobna historia miała miejsce w przypadku projektu zmiany ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej, który wpłynął do Sejmu 14 lutego 2003 r. Inicjatorzy projektu, skupieni wokół Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, dążyli do zmiany systemu emerytalnego i wynagrodzeń w tych zawodach. Projekt czytany był w Sejmie IV i V kadencji, za każdym razem kończyło się to skierowaniem do prac w komisjach. Również projekt ustawy o utworzeniu województwa śródkowopomorskiego czytany był dwukrotnie: w 2004 i 2006 r. Negatywne stanowisko rządu oraz podzielona opinia posłów za każdym razem przyczyniały się do odesłania projektu do komisji⁴⁹.

Promotorem obywatelskiego projektu ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej był Zbigniew Religa. Projekt zakładał decentralizację publicznej instytucji ubezpieczeniowej oraz możliwość przekazywania składek do pięciu regionalnych, państwowych funduszy zdrowia. Jego pierwsze czytanie odbyło się 7 stycznia 2005 r. i wzbudziło sporo zastrzeżeń posłów oraz przedstawicieli rządu. W nowej kadencji Zbigniew Religa, już jako minister, opowiadał się za przyjęciem części zapisów proponowanej ustawy⁵⁰.

⁴⁹ M. Stankiewicz, *Północ kontra południe*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 86.

⁵⁰ Ż. Semprich, *Samodzielne fundusze w pięciu wielkich miastach*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 3.

W sierpniu 2004 r. komitet „Nasze dziecko”, skupiający rodziców i producentów z branży tekstylnej wniósł projekt ustawy przywracającej 7-procentowy VAT na odzież dziecięcą. Posłowie projekt odesłali do komisji, a w dyskusji nad tym problemem przypomniano, że zmiana stawki podatku byłaby niezgodna z prawem UE⁵¹.

Obywatelski projekt ustawy o zmianach własnościowych łódzkiej elektrociepłowni miał poparcie władz miasta i tamtejszych spółdzielni mieszkaniowych. Wpłynął do Sejmu w lutym 2005 r. i choć jego pierwsze czytanie odbyło się już w maju, nie powstrzymało to ministra skarbu od podpisania umowy prywatyzacyjnej, którą krytykowali inicjatorzy projektu⁵².

Każdy z siedmiu opisanych projektów był „spadkiem” po Sejmie IV kadencji. Ich los przesądzony został wraz z uchwałą sejmową o skróceniu kadencji. Ostatni z siedmiu wymienionych projektów, dotyczący zmiany ustawy o emeryturach i rentach, został wniesiony w kolejnej kadencji Sejmu (8 maja 2006 r.) i ma być rozpatrywany po wyborach 2007 r. Jego inicjatorami byli działacze OPZZ, którzy zebrali ponad 700 tys. podpisów obywateli protestujących przeciwko zniesieniu emerytur pomostowych. W trakcie pierwszego czytania projektu 14 lipca 2006 r. okazało się, że w Sejmie istnieje polityczna wola jego akceptacji, pomimo kontrowersji dotyczących szacunkowych wydatków i źródeł ich finansowania. Ostatecznie jednak rząd wnioskował o odrzucenie projektu, a skrócenie kadencji uniemożliwiło ponowne rozpatrzenie tej kwestii.

Niezrealizowane wnioski referendalne z inicjatywy obywatelskiej

Inspiratorami obywatelskich wniosków referendalnych byli politycy, a los tych inicjatyw (podobnie, jak wniosków poselskich) uzależniony był od woli sejmowej większości. Niemniej procedura zebrania ponad pół miliona podpisów nadawała takiemu wnioskowi charakter najbardziej powszechnej (poza samym referendum) inicjatywy.

Pierwszy tego typu wniosek złożono w Sejmie 27 marca 1998 r. Dotyczył on przeprowadzenia referendum w sprawie reformy podziału i ustroju terytorialnego RP. Został on jednak odrzucony przez prezydium Sejmu z powodu stwierdzenia mniejszej niż ustawowo wymagana liczby podpisów. I choć później Sąd Najwyższy uznał, że prezydium Sejmu nie miało kompetencji do rozpatrywania wniosku⁵³, to organizujący podpisy politycy PSL szybko przekształcili wniosek obywatelski w poselski, z tymi samymi pytaniami:

⁵¹ R. Zasuń, *Sejm i ubranka dziecięce*, „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 82.

⁵² J. Blewaska, *Czyje to ciepło*, „Gazeta Wyborcza” (Łódź) 2005, nr 250.

⁵³ Sąd Najwyższy orzekł 26 maja 1998 r., że prezydium Sejmu nie miało kompetencji do rozpatrzenia tego wniosku, ponieważ należało to do obowiązków marszałka Sejmu, który z kolei w przypadku zaistnienia wątpliwości w sprawie podpisów, powinien zwrócić się w tej kwestii do Państwowej Komisji Wyborczej. Zob.: *Opinie*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5 oraz 1999, nr 1.

1. Czy jesteś za wzmocnieniem samorządu gminnego i powołaniem samorządów w obecnych 49 województwach wraz ze zwiększeniem ich zadań i finansów.
2. Czy jesteś za likwidacją Twojego województwa w obecnych granicach, utworzeniem nowych 12 wielkich województw – regionów i ponad 300 powiatów.
3. Czy jesteś za likwidacją Twojego województwa w obecnych granicach, utworzeniem powiatów i nowych 17 dużych województw⁵⁴.

Wniosek został odrzucony przez Sejm stosunkiem głosów 189:250:2. Również dwa kolejne wnioski referendalne z inicjatywy obywatelskiej były inspirowane przez ludowców. Inicjatorom pierwszego z nich chodziło o to, aby argumentacji prawicy o konieczności przeprowadzenia uwłaszczenia przeciwstawić imperatyw referendum jako formy decyzji narodu w sprawie trybu i zakresu prywatyzacji majątku państwowego. Na czele powołanego Ogólnopolskiego Komitetu ds. Przeprowadzenia Referendum stanął Józef Zych (marszałek Sejmu w latach 1995–1997). Głosowanie nad tym projektem (w formie obywatelskiego wniosku) przeprowadzono 16 listopada 2000 r. Wynik: 190:228:2⁵⁵. Bardziej skuteczne okazały się działania środowisk leśników i popierających ich polityków PSL, którzy sprzeciwiali się planom Ministerstwa Skarbu Państwa w sprawie prywatyzacji (i reprivatyzacji) lasów państwowych. Powołany przez wspomniane grupy Ruch Obrony Lasów Państwowych zebrał 543 tys. podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Jego przewodniczącym był b. minister ochrony środowiska Stanisław Żelichowski. Inicjatorzy uważali, że realizacja zamierzeń MSP odbędzie się kosztem lasów państwowych, przestrzegali przed możliwością dewastacji lasów, utratą nad nimi kontroli społecznej, koniecznością dotacji budżetu.

„Lasy są nie tylko własnością Skarbu Państwa, ale strategicznym zasobem środowiskowym” – pisali inicjatorzy wniosku, załączając do niego trzy pytania:

1. Czy jesteś a zwrotem, w naturze lasów stanowiących obecnie własność państwową byłym właścicielem lub ich spadkobiercom w tym również mieszkającym obecnie poza granicami kraju?
2. Czy jesteś za zwiększonym wyrębem lasów w celu sfinansowania roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli lub ich spadkobierców.
3. Czy jesteś za wniesieniem lasów państwowych do spółki prawa handlowego, której celem jest osiąganie maksymalnego zysku i która ograniczy, bądź wyeliminuje prawo swobodnego wstępu do lasu i możliwości zbioru runa leśnego⁵⁶.

Wniosek odrzucono na posiedzeniu Sejmu 26 maja 2000 r. stosunkiem głosów 180:217:8. Jednak, mimo że do referendum nie doszło, akcję leśników

⁵⁴ Druk nr 284, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

⁵⁵ Był to Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum zakresu form i kosztów reprivatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944-1962, Druk nr 2339, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl; M. Wielgo, *Kto chce referendum*, „Gazeta Wyborcza” 2000, nr 246.

⁵⁶ Druk nr 1735, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

i ludowców można uznać za skuteczną, ponieważ ministerstwo wycofało się z planów prywatyzacji lasów.

W IV kadencji Sejmu przeciwnicy integracji 20 lutego 2002 r. przekazali wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom. Miesiąc później po debacie wniosek został odrzucony (140:263:3)⁵⁷. Jednak inicjatorzy nie dali za wygraną i rozpoczęli zbieranie podpisów pod wnioskiem, nadając mu tym samym obywatelski charakter. W takim trybie wpłynął on ponownie do Sejmu 15 października 2002 r. Na forum Sejmu wniosek rozpatrywano 13 listopada, następnie przegłosowano jego odrzucenie (131:254:35)⁵⁸.

Pod koniec IV kadencji Sejmu Platforma Obywatelska rozpoczęła akcję zbierania podpisów pod obywatelskim wnioskiem w sprawie referendum dotyczącego ordynacji wyborczej i naczelnych organów władzy państwowej (akcję rozpoczęto 12 września 2004 r.). Inicjatorzy chcieli, aby Polacy odpowiedzieli na cztery pytania dotyczące likwidacji Senatu, zmniejszenia liczby posłów o połowę, jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu i zniesienia immunitetu parlamentarnego. Szeroko zakrojona kampania pod hasłem „4 x tak”, umożliwiła zebranie w ciągu trzech miesięcy 700 tys. podpisów i na początku 2005 r. działacze Platformy przygotowali złożenie wniosku marszałkowi Sejmu. Ostatecznie jednak kampania wyborcza i perspektywa zmiany rządu zdezaktualizowała tę inicjatywę⁵⁹.

Próba bilansu

Konstytucyjne i ustawowe unormowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie przesądzało jej empirycznej skuteczności. Ani Konstytucja RP, ani ustawa nie dawały tej formie demokracji bezpośredniej uprzywilejowanej procedury w procesie legislacyjnym. Nawet wyznaczenie ścisłego okresu, w którym powinno odbyć się pierwsze czytanie nie przesądza o powodzeniu inicjatywy⁶⁰.

Pierwsze lata po przyjęciu ustawy przyniosły pewną aktywizację różnych środowisk społecznych, zawodowych i politycznych. Zainicjowane działania w zdecydowanej większości okazały się jednak nieskuteczne. W ciągu ośmiu lat obowiązywania ustawy (i ponad dekady ustrojowego umocowania inicjatywy obywatelskiej w Konstytucji RP) siedem obywatelskich projektów doczekało się uchwalenia. Przyjęte projekty realizowały interesy sformalizowanych

⁵⁷ Pytanie z poselskiego wniosku brzmiało: „Czy wyrażasz zgodę na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom?”, Druk nr 277, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

⁵⁸ We wniosku obywatelskim pytano: „Czy sprzeciwiasz się sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom?”, Druk nr 1032, *Archiwum. Proces legislacyjny*, www.sejm.gov.pl.

⁵⁹ M. Jeliński, *Wybory parlamentarne 2005. Analiza marketingowa*, Toruń 2006, s. 88.

⁶⁰ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 227.

grup nacisku (głównie związków zawodowych) i miały na celu utrzymanie bądź przywrócenie ich dotychczasowych lub wcześniejszych praw lub przywilejów. Było to szczególnie widoczne w projektach ustaw w sprawie używanej odzieży oraz emerytur górniczych. Towarzyszyła im presja społeczna wywierana na Sejm przez grupy zainteresowane przyjęciem tych projektów, co w widoczny sposób wpłynęło też na przyspieszenie prac parlamentarnych. W przypadku ustawy górniczej presja ta, odwołująca się nawet do przemocy, przybrała najbardziej skrajną postać. Takie tło obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wypaczało ideę tej formy demokracji bezpośredniej.

W ponad 50 przypadkach inicjatywy zakończyły się niepowodzeniem. W większości spowodowane to było nieuzyskaniem wymaganego poparcia w ustawowym terminie lub w związku z innymi brakami formalnymi. Niejednorodna była motywacja inicjatyw, które wygasły wraz z końcem Sejmów IV lub V kadencji. Niektóre z nich wyrażały sprzeciw wobec decyzji podjętych przez władze, domagając się ich wycofania. Tak było w przypadku łódzkiej elektrociepłowni lub ustawy o odpadach. Starano się też wzmocnić niektóre projekty poselskie, jak np. w sprawie projektu o utworzeniu województwa środkowopomorskiego. W takich wypadkach można przypuszczać, że motywem akcji było zmobilizowanie elektoratu w celu rozwiązania konkretnego problemu i zdyskontowanie tej inicjatywy w najbliższych wyborach.

Z uwagi na zróżnicowany charakter niezrealizowanych projektów trudno dokonać ich systematyzacji i jednoznacznej oceny. W przypadku projektu o utworzeniu FEN, o jego niepowodzeniu zadecydowały obawy przed nadmiernym obciążeniem budżetu. Odnośnie do systemu emerytalnego służb mundurowych, ustawodawca zwlekał, czekając prawdopodobnie na uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych, które kompleksowo uregulowałyby warunki nabywania praw emerytalnych przez pracowników szczególnych zawodów. Z kolei ustawa o zakazie promowania przemocy obejmowała tak wiele różnorodnych środków przekazu, że w praktyce niemożliwe okazało się wypracowanie kompromisowego rozwiązania.

Znaczna część obywatelskich projektów miała charakter nowelizacji już istniejących ustaw. Oznacza to, że instytucja inicjatywy obywatelskiej spełnia funkcję weryfikacyjną w procesie legislacyjnym. Pojawienie się obywatelskiego projektu może świadczyć o niskiej jakości pracy organów przedstawicielskich, które nie dostrzegły danego problemu lub rozwiązały go wbrew szerokim potrzebom i odczuciom społecznym.

Projekty roszczeniowe budzące sprzeciw rządu miały poparcie opozycji, która jednak po dojściu do władzy niekoniecznie chciała (potrafiła) je zrealizować. Wprawdzie posłowie nie zdecydowali się na odrzucanie obywatelskich inicjatyw w pierwszym czytaniu, ale odsyłanie projektów do prac w komisji okazywało się wystarczająco skuteczną metodą grania na zwłokę. Z kilkunastu inicjatyw tylko jedna ma szansę na rozpatrzenie przez Sejm wybrany w październiku 2007 r.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza pozostanie prawdopodobnie nadal instrumentem nacisku w rękach zorganizowanych grup zawodowych oraz opozycji politycznej. Dotyczy to również obywatelskich inicjatyw referendalnych, które nigdy dotąd nie przyniosły skutku w postaci samego referendum, ale dawały niekiedy szanse nagłośnienia w mediach kontrowersyjnego projektu i przyczyniały się do mobilizacji społecznej. Większość parlamentarna nie może pozwolić sobie na lekceważenie inicjatyw, które uzyskały poparcie ponad 500 tys. obywateli.

Skromny i raczej mało pozytywny jest bilans funkcjonowania inicjatywy obywatelskiej w Polsce lokalnej. Statuty wspólnot samorządowych zdają się być coraz bardziej otwarte na tę formę demokracji bezpośredniej, ale jej praktyczne zastosowanie jest ograniczone. Najwięcej (bo ok. 500) było dotąd obywatelskich inicjatyw referendalnych, w których chodziło o odwołanie organów władzy. Takie inicjatywy są motywowane antyhegemonicznie⁶¹ i populistycznie, a w efekcie kończy się to nawet anarchią życia publicznego w samorządowej wspólnotce.

Tworzeniu ustrojowych i normatywnych podstaw dla inicjatywy obywatelskiej (lokalnej, referendalnej, ustawodawczej) towarzyszyła nadzieja na proliferację społeczeństwa obywatelskiego, które wyposażone w taki instrument mogło przekonywać o swej podmiotowości. Pierwsze lata po uchwaleniu podstaw prawnych dla tych procedur pokazały, że są grupy zainteresowane skorzystaniem z prawa inicjatywy. Jednak niska skuteczność takich działań oraz dominacja protestu nad partycypacją, podważyły proobywatelski charakter inicjatyw. W dodatku praktyka polityczna funkcjonowania organów przedstawicielskich zmarginalizowała inicjatywy obywatelskie. Trudno oczekiwać, aby po takich doświadczeniach aktywizacja obywatelska została sformalizowana w sposób proponowany przez ustawodawcę. Jednak kampania referendalna w 2003 r. i kampania wyborcza 2007 r. pokazały, że istnieje zapotrzebowanie na oddolne inicjatywy społeczno-polityczne. Zadaniem ekspertów i polityków jest więc poszukiwanie metod wykorzystania tej aktywności, dlatego wskazane byłoby doskonalenie inicjatywy obywatelskiej nie tylko w sensie normatywnym, ale i empirycznym.

⁶¹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 494.